

## PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de Ley

ARTÍCULO 1°.- Sustitúyese el artículo 27 de la Ley N° 24.156 y modificatorias, por el siguiente:

*"ARTÍCULO 27.- Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, registrá por única vez y hasta tanto el Congreso de la Nación lo apruebe, el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:*

*1.- En los presupuestos de recursos:*

- a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;*
- b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;*
- c) Excluir los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;*
- d) Estimar cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;*
- e) Incluir los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.*

*2. En los presupuestos de gastos:*

- a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;*
- b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;*
- c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar:*
  - i. la continuidad y eficiencia de los servicios y de los sistemas públicos de salud y educación;*
  - ii. la continuidad de las obras públicas que se encuentren en ejecución al momento del inicio del ejercicio presupuestario;*

*iii. el financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, tal como lo define el artículo 4° de la Ley N° 25.467, y de las universidades nacionales;*

*iv. las transferencias necesarias a las provincias y municipios, con una distribución equitativa, para atender gastos atinentes a las siguientes finalidades: servicios sociales, servicios de defensa y seguridad, servicios económicos, deuda pública y administración gubernamental.*

*d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.*

*El procedimiento de prórroga previsto en el presente artículo no podrá aplicarse en más de una ocasión en forma consecutiva.*

*Durante la vigencia de la prórroga, el Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá ampliar el presupuesto general y el Jefe de Gabinete de Ministros ejercer las facultades previstas por el artículo 37 de la presente ante situaciones excepcionales o de emergencia debidamente fundadas.*

*Ante la no aprobación del proyecto de ley del presupuesto general, y siempre que el Congreso Nacional no hubiese prorrogado el período de sesiones ordinarias, se considerarán convocadas las sesiones extraordinarias a los efectos de su tratamiento. El período de sesiones extraordinarias se extenderá hasta la aprobación del presupuesto general o hasta el inicio del nuevo período de sesiones ordinarias, lo que ocurra primero.*

*En caso de que al 15 de diciembre de cada año no se hubiere aprobado el presupuesto general para el ejercicio siguiente, la Oficina de Presupuesto del Congreso creada por Ley N° 27.343 emitirá un dictamen no vinculante en el que se expedirá respecto de cada uno de los ajustes previstos en los puntos 1 y 2 del presente artículo, teniendo en consideración el presupuesto general vigente y el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional. El dictamen de la Oficina de Presupuesto del Congreso será puesto en conocimiento de ambas Cámaras y del Poder Ejecutivo Nacional y publicado en el sitio web oficial del organismo antes del inicio del próximo ejercicio fiscal”.*

**ARTÍCULO 2°.-** Incorpórese como artículo 27 bis, a continuación del artículo 27 de la Ley N° 24.156 y modificatorias, el siguiente:

*“ARTÍCULO 27 bis.- En forma excepcional, en aquellos ejercicios en los que rija la prórroga prevista en el artículo 27 de la presente, el Poder Ejecutivo Nacional deberá presentar el proyecto de ley de presupuesto general para el ejercicio*

*siguiente a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 15 de agosto con las formalidades enunciadas en el artículo 26.*

*Si no se encontrare aprobado el presupuesto general al inicio del ejercicio financiero posterior a aquel en el que hubiere regido la prórroga prevista en el artículo 27 de la presente, se procederá al cierre de actividades no esenciales del Estado Nacional hasta tanto se sancione la ley de Presupuesto en el Congreso de la Nación, con excepción de las actividades esenciales en los términos del párrafo a continuación.*

*Entiéndase como actividades esenciales las finalidades y funciones Servicios Sociales, Servicios de Defensa y Seguridad, pago de Servicios de Deuda Pública y pago de Remuneraciones del Personal de la Administración Gubernamental. Considérese como actividad esencial el funcionamiento mínimo del Poder Legislativo necesario para garantizar la sanción del Presupuesto Nacional del ejercicio en curso.*

*Ante este supuesto, el Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá ampliar el presupuesto para las funciones arriba descritas, con un tope indicado por el Índice de Precios al Consumidor que publica el INDEC. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá ejercer las facultades previstas por el artículo 37 de la presente ante situaciones excepcionales o de emergencia debidamente fundadas."*

ARTÍCULO 3°.- Incorpórese como artículo 27 ter, a continuación del artículo 27 bis de la Ley N° 24.156 y modificatorias, el siguiente:

*ARTÍCULO 27 ter.- Finalizado el primer semestre del segundo año fiscal sin sanción de una nueva ley de presupuesto quedarán suspendidas hasta tanto se sancione una nueva ley las retribuciones de toda índole, que reciben los legisladores del Congreso Nacional y las autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional, cuando este último haya ejercido las facultades previstas en los artículos 80 y 83 de la Constitución Nacional o si este incumpliera las fechas previstas de la presentación del presupuesto establecidos artículo 26 y 27 bis de la Ley 24.156 y sus modificaciones, hasta tanto se sancionara una nueva ley de presupuesto para el período fiscal que corresponda.*

ARTÍCULO 4°.- Sustitúyese el artículo 2° de la Ley N° 27.343, por el siguiente:

*"ARTÍCULO 2° — Son funciones, responsabilidades y facultades de la Oficina de Presupuesto del Congreso:*

*1. Analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública contenidas en el proyecto de ley anual de presupuesto.*

*2. Apoyar a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el cumplimiento de sus objetivos.*

*3. Realizar estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de dichas comisiones.*

*4. Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.*

*5. Llevar a cabo análisis sobre los tributos vigentes así como del impacto y la eficacia de los proyectos de ley que propongan modificaciones y/o creación de tributos e impuestos, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.*

*6. Llevar a cabo estudios sobre las temáticas referidas al federalismo fiscal.*

*7. Efectuar estudios sobre la sostenibilidad intertemporal de la deuda pública, incluyendo análisis de la deuda registrada, de la deuda no registrada y de pasivos contingentes.*

*8. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios. Para ello se utilizarán las herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Asimismo, se promoverá la evaluación presupuestaria, en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).*

*9. Efectuar un seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N° 24.156 y modificatorias.*

*10. Elaborar el dictamen no vinculante previsto en el artículo 27 de la Ley N° 24.156 y modificatorias."*

ARTÍCULO 5 °.- La presente entrará en vigencia a partir de su publicación.

ARTÍCULO 6 °.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Roberto M. Mirabella.-**

## **FUNDAMENTOS**

Señor Presidente:

El presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo<sup>1</sup>.

La Ley de Administración Financiera N° 24.156, sancionada en 1992, en forma previa a la última reforma constitucional, establece y regula, desde la teoría de los sistemas, la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Entre sus objetivos, se plasman:

- Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:
  - i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
  - ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;
  - iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

---

<sup>1</sup> El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina. Disponible en [https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)

- Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.

La articulación del sistema presupuestario, integrante de la denominada Administración Financiera, y con la Oficina Nacional de Presupuesto como órgano rector, tiene por objetivo elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Se erige en torno a los siguientes principios: Programación; Universalidad; Exclusividad; Unidad; Factibilidad; Exactitud; Claridad; Especificación; Periodicidad; Continuidad; Flexibilidad; Equilibrio; Anticipación y Transparencia.

A su vez, la Constitución Nacional, en su artículo 75 inciso 8, al determinar la competencia del Congreso Nacional para fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, prescribe su necesaria adecuación a los principios de proporcionalidad, equidad, solidaridad e igualdad (enunciados en el inciso 2 del citado artículo).

La denominada "ley de leyes" refleja los gastos y recursos del Estado Nacional, visibilizando la planificación de los ingresos que luego serán aplicados en la satisfacción de las necesidades de la población: educación, salud, seguridad social, seguridad, entre otras.

En línea con los principios de continuidad y anticipación, el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera prevé una solución ante la eventualidad de que el Congreso de la Nación no logre sancionar la ley de presupuesto antes del inicio del ejercicio presupuestario para el que debe regir. Cuando eso sucede, se aplica, en una suerte de prórroga o reconducción del presupuesto general del ejercicio anterior con la imposición de una serie de ajustes en los gastos y recursos que debe implementar el Poder Ejecutivo Nacional.

Si bien el referido procedimiento se había aplicado esporádicamente desde la sanción de la Ley de Administración Financiera, actualmente la República Argentina vive por primera vez una situación anómala en la cual, durante dos ejercicios presupuestarios consecutivos no se ha sancionado la Ley de Presupuesto, no por su rechazo en alguna de las Cámaras sino por falta de tratamiento parlamentario. Con ello, a través del Decreto N° 1131/2024 el Poder Ejecutivo Nacional prorrogó la vigencia por segunda vez de las disposiciones de la Ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023.

En razón de lo que parece haberse convertido en una práctica común del Gobierno Nacional, con su política de ajuste y desfinanciamiento del sector público, comenzaron a alzarse las voces respecto de un abuso en la interpretación del



artículo 27 de la Ley N° 24.156. La aplicación reiterada y continua del instituto de la prórroga habilitaría al gobierno de turno a eludir la búsqueda de los consensos necesarios en el ámbito parlamentario para lograr la sanción del presupuesto y manejarse arbitrariamente con el amplio margen que concede el artículo citado. Ello representa una abierta violación de los principios presupuestarios enunciados precedentemente y genera un ámbito de discrecionalidad absoluta en la asignación de recursos que financian programas de gobierno en el ámbito nacional e interjurisdiccional. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedan, de esta manera, desprovistas de toda herramienta normativa que garantice el financiamiento de políticas públicas, obras de infraestructura y prestación de servicios destinados a quienes habitan en sus territorios.

La equidad enunciada en el inciso 2° del artículo 75 de la Norma Fundamental pierde toda consideración como eje rector del presupuesto y, con ello, la prioridad en el logro del desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el país.

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), en un comunicado del 30 de diciembre de 2024<sup>2</sup> manifestó su preocupación: *"Esta circunstancia constituye un retroceso en la institucionalidad del Sector Público Nacional y refleja la imposibilidad de alcanzar los acuerdos mínimos necesarios que permitan contar con la norma más importante para la gestión anual de gobierno. Sin embargo, este retroceso no se limita a una cuestión de formas, ya que también tiene implicancias en diversos órdenes, dado que el Presupuesto, aparte de ser la expresión financiera anual de las políticas públicas, y como tal incluye las autorizaciones máximas de gasto y el cálculo de los recursos para atenderlos, también contempla los niveles prestacionales en términos físicos, define la meta de resultado financiero, autoriza la emisión de nueva deuda pública, incluye el plan de obras en infraestructura, contempla disposiciones que afectan a distintos actores económicos del sector privado, establece los recursos financieros que recibirán las provincias, los municipios y las empresas públicas en concepto de transferencias, contiene pautas de evolución de los salarios públicos y de las jubilaciones y pensiones, incorpora definiciones de la política de empleo público y contempla aspectos funcionales del Estado Nacional, entre otras cuestiones"*.

El principio general que aquí se establece es que el presupuesto público es una ley, y que su reconducción debe ser una herramienta excepcional y extraordinaria, pensada como una red de protección ante la falta de acuerdos políticos temporales. Sin embargo, si se convierte en una práctica permanente y total, pierde su carácter

---

<sup>2</sup>[https://asap.org.ar/img\\_sliders/12301145\\_COMUNICADODEASAP-PRESUPUESTO2025.pdf](https://asap.org.ar/img_sliders/12301145_COMUNICADODEASAP-PRESUPUESTO2025.pdf)

excepcional, y se desnaturaliza la función misma de la ley presupuestaria como instrumento de planificación y control del gasto público.

En un país como la Argentina, tenemos que encontrar un camino que se adapte a nuestras instituciones para lograr los incentivos adecuados para que las partes, Congreso y Poder Ejecutivo, dialoguen y acuerden. Es deseable una reforma a la Ley 24.156 que incentive al Gobierno Nacional a no reconducir el presupuesto y a respetar el rol de la función legislativa en el ciclo presupuestario.

En este sentido, el presente proyecto propone una modificación de la Ley de Administración Financiera, limitando las potestades del Poder Ejecutivo Nacional en caso de que fuera necesario recurrir a la prórroga prevista en su artículo 27.

En primer lugar, se exige que en la adecuación del presupuesto que regirá durante el ejercicio para el cual no se ha aprobado ley se tengan en cuenta rubros específicamente necesarios para el correcto funcionamiento de la dinámica entre las jurisdicciones provinciales y el Poder Ejecutivo Nacional y para el financiamiento de sistemas esenciales. Deberán incluirse los créditos presupuestarios necesarios para asegurar:

- la continuidad y eficiencia de los sistemas públicos de salud y educación;
- la continuidad de las obras públicas que se encuentren en ejecución al momento del inicio del ejercicio presupuestario;
- el financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, tal como lo define el artículo 4° de la Ley N° 25.467, y de las universidades nacionales;
- las transferencias necesarias a las provincias y municipios, con una distribución equitativa, para atender gastos atinentes a las siguientes finalidades: servicios sociales, servicios de defensa y seguridad, servicios económicos, deuda pública y administración gubernamental.

De esta manera, se pretende mitigar cualquier intención de utilizar la herramienta de la prórroga como una forma de sometimiento por parte del Gobierno Nacional sobre las jurisdicciones locales.

Por otro lado, a fin de evitar la distorsión unilateral de un presupuesto que ya nace en situaciones extraordinarias, se propone que, durante la vigencia de la prórroga, el Poder Ejecutivo Nacional sólo pueda ampliar el presupuesto general y el Jefe de Gabinete de Ministros ejercer las facultades previstas por el artículo 37 de la Ley de



Administración Financiera ante situaciones excepcionales o de emergencia debidamente fundadas.

También deben generarse incentivos para el debate parlamentario que coadyuven a la sanción de la ley de presupuesto en forma regular, como exige nuestra Constitución. Así es que, en caso de que al cierre de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación no se hubiese aprobado la ley, y siempre que no se hubiese prorrogado el período de sesiones ordinarias, se considerarán convocadas las sesiones extraordinarias a los efectos del tratamiento del presupuesto. El período de sesiones extraordinarias se extenderá hasta la aprobación de la ley o hasta el inicio del nuevo período de sesiones ordinarias, lo que ocurra primero.

El tiempo de debate también se amplía al adelantar al 15 de agosto la fecha máxima de envío por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de ley de presupuesto en aquellos años en los que se encuentre rigiendo la prórroga.

Asimismo, se prevé la intervención en el proceso de la Oficina de Presupuesto del Congreso, creada por Ley N° 27.343. En caso de que al 15 de diciembre de cada año no se hubiere aprobado el presupuesto general para el ejercicio siguiente, la OPC emitirá un dictamen no vinculante en el que se expedirá respecto de cada uno de los ajustes exigidos para la prórroga por el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera, teniendo en consideración el ejercicio vigente y el proyecto enviado por el PEN. El objetivo es que el Poder Legislativo tenga una pauta elaborada por un organismo técnico especializado y ajeno al Poder Ejecutivo Nacional que le permita evaluar cómo éste último ejerce la facultad que la normativa le concede en forma excepcional. El dictamen de la OPC será puesto en conocimiento de ambas Cámaras y del Poder Ejecutivo Nacional y publicado en el sitio web oficial del organismo.

Finalmente, se limita la posibilidad de utilizar la prórroga indefinidamente: un presupuesto aprobado por ley no podrá prorrogarse dos veces en forma consecutiva. Al vencimiento de la prórroga y, en caso de que no se hubiese aprobado la ley de presupuesto para el ejercicio siguiente, se procede al cese parcial de la actividad estatal, reduciendo el funcionamiento del Estado a las funciones mínimas de servicios sociales, pago de deuda pública, defensa nacional y seguridad interior, pago de remuneraciones de los trabajadores del Estado y al funcionamiento del poder legislativo.

Este mecanismo es similar al que opera en Estados Unidos conocido como cierre del Estado o "shutdown", herramienta a la que puede apelar el Poder Ejecutivo al no encontrar los consensos parlamentarios suficientes para la aprobación del Presupuesto.

La prórroga del presupuesto nacional es la demostración de una grave falla institucional, por ello se prevé en esta iniciativa la sanción a los máximos responsables de la falta de sanción del presupuesto por más de un ejercicio fiscal. Concretamente se propone que finalizado el primer semestre del segundo año fiscal sin sanción de una nueva ley de presupuesto quedarán suspendidas hasta tanto se sancione una nueva ley las retribuciones de toda índole, que reciben los legisladores del Congreso Nacional y las autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional, hasta tanto se sancionara una nueva ley de presupuesto para el período fiscal que corresponda.

En el caso de la propuesta planteada en este proyecto de ley, considerando los grandes y constantes conflictos sociales y económicos enmarcados en una alta tasa de pobreza de nuestro país; este mecanismo se introduce de forma parcial para evitar un uso indeterminado de la prórroga presupuestaria y habilitando la reconducción de una sola vez y hasta tanto se sancione la ley de presupuesto por parte del Congreso. El uso de esta herramienta debe buscar acrecentar la voluntad de diálogo y la búsqueda de consensos para la efectiva sanción.

Como se refiriera precedentemente, las modificaciones enunciadas tienen como objetivo reforzar la importancia de la denominada "ley de leyes" como herramienta para una gestión del Estado eficiente, equitativa y transparente, desterrando cualquier posibilidad del Poder Ejecutivo Nacional de utilizar instrumentos excepcionales –como la prórroga prevista en el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera- como un método sistemático para eludir el debate parlamentario y someter a su arbitrio a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El mecanismo de prórroga indefinida del presupuesto alimenta un modus operandi arraigado en nuestra historia: un Estado Nacional que atenta sistemáticamente contra el federalismo. Frente a ello, propongo reafirmar el rol de las provincias en el diseño y control del presupuesto nacional. Defendamos el federalismo.

En razón de lo expuesto, solicito a mis pares que acompañen el presente proyecto.

**Roberto M. Mirabella.-**